

Tilburg University

Mestfraude

Spapens, Antonius

Published in:
Milieuproblemen in de landbouw

Publication date:
2019

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Spapens, A. (2019). Mestfraude: Een groen criminologisch perspectief. In N. Teesing (Ed.), *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (pp. 65-84). Boom juridisch.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

4 Mestfraude: een groen criminologisch perspectief

Toine Spapens¹

Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt vanuit (groen) criminologisch perspectief ingegaan op mestfraude. Om te beginnen wordt beknopt de historische ontwikkeling van de mestproblematiek geschetst, het overheidsbeleid dat is gevoerd om het probleem aan te pakken, alsmede de fraude. Vervolgens komen de modi operandi van mestproducenten, intermediairs en mestverwerkers aan de orde. Navolgend wordt ingegaan op verklaringen voor mestfraude, vanuit verschillende perspectieven die binnen de groene criminologie worden gehanteerd. Deze analyse laat zien dat fraudeurs een breed scala aan modi operandi hanteren, die met elkaar gemeen hebben dat een papieren werkelijkheid wordt gecreëerd die weinig raakvlakken heeft met hoe feitelijk wordt gehandeld. Er is vanuit criminologisch perspectief sprake van een gelegenheidsstructuur om kosten te besparen, waarbij de overtreders en hun omgeving weinig kwaad zien in de fraude en de pakkans beperkt is. De Nederlandse overheid is er sinds de jaren tachtig niet in geslaagd om deze criminele gelegenheidsstructuur weg te nemen.

1 Inleiding

In Nederland worden al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw grotere hoeveelheden dierlijke mest geproduceerd dan er cultuurgrond is waar ze kan worden benut. Dierlijke mest is enerzijds waardevol en noodzakelijk voor het telen van gewassen en daarom geen ‘afval’, maar het bevat anderzijds allerlei stoffen die tot op zekere hoogte schadelijk zijn voor het milieu, ook wanneer het gebruik binnen de gestelde normen blijft. Er zijn mogelijkheden om mest te benutten voor energieproductie in covergistingsinstallaties, of om het te bewerken en naar het buitenland te exporteren waar er vraag naar is. Voor de veehouders brengt het afvoeren en laten verwerken van de mest echter hoge kosten met zich mee, wat een gelegenheidsstructuur oplevert om de regels te ontduiken.² Er zijn dan ook sterke signalen dat op grote schaal georganiseerde fraude met mest plaatsvindt, waarbij tal van actoren betrokken zijn. Het Planbureau voor de Leefomgeving schatte enkele jaren geleden dat 30 tot 40% van de mest illegaal wordt uitgereden of gedumpt.³ Het gaat hier niet om aangifte-criminaliteit, of om een probleem dat door middel van slachtofferenquêtes kan worden gemeten, waardoor de omvang lastig in kaart te brengen valt. Het percentage is

1 Toine Spapens is werkzaam als hoogleraar criminologie bij Tilburg University.

2 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Versterkte handhavingsstrategie mest*, Den Haag 2018.

3 Planbureau voor de Leefomgeving, *Evaluatie Meststoffenwet 2016, Syntheserapport*, Den Haag 2017.

echter redelijk consistent met andere schattingen.⁴ We hebben hier dus mogelijk te maken met een van de zwaarste vormen van milieucriminaliteit die zich thans op Nederlands grondgebied afspeelt.

Dat er niet of nauwelijks aangifte wordt gedaan, wil niet zeggen dat er geen sprake is van slachtoffers, zeker niet op langere termijn. Wanneer de ‘verdwenen’ mest illegaal wordt uitgereden leidt dit tot overbemesting. Het gevolg daarvan is dat schadelijke stoffen in de mest uitspoelen naar het grondwater. De effecten beperken zich niet tot mensen: ook flora, fauna en ecosystemen worden beschadigd door dumping van overvloedige mest.

Het is dus van groot belang dat mestfraude waar mogelijk wordt tegengegaan, of liever nog, dat het mestoverschot zo veel mogelijk wordt gereduceerd, zodat er geen aanleiding meer is om te frauderen. De Nederlandse overheid doet al sinds het midden van de jaren tachtig pogingen om de mestproblematiek te beteugelen, maar tot op heden, om allerlei verschillende redenen, zonder duurzaam resultaat.

In dit artikel wordt de mestproblematiek geanalyseerd vanuit een groen criminologisch perspectief. In paragraaf 2 wordt allereerst op hoofdlijnen de historische ontwikkeling geschetst van de mestoverschotten, het overheidsbeleid om het probleem te verminderen en de fraudeproblematiek. In paragraaf 3 wordt het criminaliteitsprobleem nader beschouwd en komen de *modi operandi* van mestproducenten, intermediairs en mestverwerkers aan de orde. Paragraaf 4 gaat in op de verklaringen voor mestfraude, zoals die vanuit verschillende criminologische perspectieven kunnen worden aangedragen. Daarbij worden zowel meer klassieke theoretische kaders gebruikt, als verklaringsmodellen die zijn ontwikkeld binnen de ‘kritische’ criminologie en de ‘groene’ criminologie. Groene criminologie is een subdiscipline die zich specifiek richt op criminaliteit die schadelijk is voor mensen, maar ook op gedrag dat flora, fauna en ecosystemen raakt, ongeacht of het gecriminaliseerd of gereguleerd is, of niet.

Dit artikel is gebaseerd op informatie uit openbare bronnen, dat wil zeggen: onderzoeksrapporten, criminaliteitsbeeldanalyses, wetenschappelijke studies, parlementaire documenten en mediaberichten. Daarmee heeft deze analyse zijn beperkingen en ik zal dan ook eindigen met enkele richtingen voor nader onderzoek naar de onderhavige problematiek.

2 Mestproblemen en mestfraude

Het woord ‘mestprobleem’, in de context van een overschot en het vraagstuk van mestverwerking, kon in april 1970 voor het eerst in de Tweede Kamer worden gehoord. Het zou echter nog tot medio jaren tachtig duren voordat de overheid serieus beleid ging ontwikkelen om de mestproblematiek te beteugelen. De oorzaak van het mestoverschot lag in de intensivering van de veehouderij in Nederland, die pas betrekkelijk kort daarvoor mogelijk was geworden door de import van veevoer. Het

4 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2013/14, 33037, 85.

gevolg was dat de balans werd verstoord tussen enerzijds de hoeveelheid dieren en anderzijds de grond die nodig was om ze te voeden, waarop de geproduceerde mest vervolgens weer kon worden benut. Het mestoverschot deed zich vooral voor in de zandgebieden van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg.⁵

Op basis van gegevens uit de landbouwtelling van mei 1982 werd berekend dat er in Nederland op dat moment ongeveer 86 miljoen ton mest werd geproduceerd door rundvee, kalveren, varkens en pluimvee, waarvan 19 miljoen ton als overschot gold omdat de boeren het op eigen grond niet kwijt konden. Het grootste deel kon echter nog wel worden uitgereden op cultuurgrond elders in het land. Er bleef slechts 3 miljoen ton over die niet kon worden benut, dat wil zeggen zo'n 3,5% van de productie.⁶ De overheid koos ervoor om de problematiek aan te gaan pakken met een driesporenbeleid. Het eerste spoor was de optimalisering van het veevoer, dat veel zware metalen bevatte die bijdroegen aan de door mest veroorzaakte vervuiling. Het tweede spoor was het verplaatsen van mest van overschotgebieden naar plekken waar nog ruimte was voor benutting. Tot slot zouden technische voorzieningen worden ontwikkeld om mest te verwerken, waarna het bijvoorbeeld kon worden geëxporteerd, terwijl ook al werd gedacht over energieopwekking door middel van biovergisting.

Het is hier uiteraard niet de plaats om het sindsdien gevoerde beleid tot in de finesses te evalueren, maar duidelijk is dat het nog decennia duurde voordat de omvang van het mestprobleem begon te verminderen. In 1990 werd de mestproductie door de vier hiervoor genoemde diersoorten nog altijd geschat op 85,1 miljoen ton, waarna deze geleidelijk afnam tot 73,7 miljoen ton in 2015. Tegelijkertijd was het mestoverschot in vergelijking met de jaren tachtig alleen maar groter geworden: in 2014 werd 16% meer stikstof en 20% meer fosfaat geproduceerd dan in eigen land kon worden geplaatst.⁷

Het woord 'mestfraude' duikt pas in 1996 op in de parlementaire documenten, toen er voor het eerst Kamervragen over werden gesteld.⁸ De aanleiding was het feit dat handhavers in toenemende mate stuitten op 'mogelijke onregelmatigheden terzake produktie en afzet van meststoffen'. Er was in de jaren daarvoor een tiental opsporingsonderzoeken verricht, waarin de verdachten opgeteld een miljoen kilo fosfaat op illegale manier hadden afgezet of laten verdwijnen. De verdenkingen betroffen vooral de intermediairs tussen de mestproducenten en gebruikers. Jozias van Aartsen, de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, maakte zich er echter niet al te druk over: op een totaal van 200 miljoen kilo geproduceerd fosfaat, was dat miljoen te verwaarlozen. Hij ging er voor het gemak echter aan voorbij dat die tien opsporingsonderzoeken nu niet bepaald de totale omvang van de problematiek in beeld hadden gebracht. Daar kwam bij dat tegen 'enkele tientallen'

5 *Kamerstukken II* 1984/85, 18897, 1-2, p. 5.

6 *Kamerstukken II* 1984/85, 18897, 1-2, p. 5.

7 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Dierlijke mest en mineralen 2015*, Den Haag 2016.

8 *Kamerstukken II* 1995/96, Aanghangsel, 1234.

van de op dat moment actieve 300 intermediairs genoeg bewijsmateriaal was verzameld om strafvervolgning te kunnen instellen. Het duurde echter nog tot omstreeks 2013 voordat het thema serieus op de agenda van de volksvertegenwoordigers kwam. De directe aanleiding was het voorgenomen besluit van de Europese Unie om het melkquotum af te schaffen, dat op 1 april 2015 zijn beslag zou krijgen. Een van de scenario's was dat dit zou leiden tot een groei van de veestapel en tot een toename van het mestoverschot en stijgende prijzen voor de afvoer, en diensgevolge tot meer fraude.⁹ In 2014 waren ook de eisen aan mestverwerking aangescherpt. Mestproducenten die te weinig plaatsingsruimte hadden werd verplicht om een deel van hun mest te laten verwerken.¹⁰ In 2015 groeide de omvang van de melkveesector inderdaad fors, met 88.000 dieren. Dit leidde op zijn beurt tot overschrijdingen van het door de EU vastgestelde plafond voor fosfaatproductie, waardoor de Nederlandse overheid gedwongen werd om opnieuw beperkingen op te leggen.¹¹ In 2018 werd het zogenoemde fosfaatrechtenstelsel van kracht, dat de hoeveelheid geproduceerd fosfaat moest terugdringen tot het Europees vastgestelde maximum. Aangezien de fosfaatrechten werden toebedeeld op basis van de situatie op 2 juli 2015, was al duidelijk dat daarmee de doelstelling niet kon worden behaald: inkrimping van de veestapel was onvermijdelijk. Al in 2017 moesten de boeren 160.000 koeien naar de slacht brengen. Dankzij de hoge melkprijs wisten de meesten dit verlies op te vangen, maar financiële problemen dreigden wel voor degenen die juist vanwege de afschaffing van het melkquotum fors hadden geïnvesteerd in nieuwe stallen.¹²

Door de hoge kosten van het afvoeren van mest werd de fraudeprikkel eerder groter dan kleiner. In 2015 kostte het transport van een ton mest de producent tussen de € 20 en € 23. In dat jaar werden ruim 900.000 mesttransporten van gemiddeld dertig ton geregistreerd, waardoor de totale kosten voor de landbouw ongeveer € 500 miljoen bedroegen.¹³ In 2017 omvatte de sector 25.700 mestproducenten (veehouders), 25.000 gebruikers (inclusief akkerbouwers) en 1.100 intermediaire ondernemingen (bijvoorbeeld transporteurs). In dat jaar werden 4.062 controles uitgevoerd. Hoewel het aantal gecontroleerde intermediairs met 78 tamelijk beperkt was, bleek juist daar de naleving tekort te schieten: in 50% van de gevallen werden overtredingen vastgesteld.¹⁴ Dat kleine aantal controles is opvallend omdat bekend is dat juist de intermediairs een sleutelpositie hebben in de mestfraude.¹⁵ Niet alleen mogen slechts geregistreerde dienstverleners mesttransporten uitvoeren, maar zij opereren ook in een omgeving met hevige concurrentie, terwijl een klein deel van de ondernemingen een groot deel van de markt beheerst. De wens van mestproducenten om de kosten zo

9 C. Rougoor, E. van Well, E. Elferink & F. van der Schans, *Afschaffing zuivelquotering. Analyse van de milieueffecten*, Culemborg: CLM Onderzoek en Advies B.V. 2008.

10 R. Neve, M. van Doorn, B. Fortuin, M. in 't Veld, D. MacGillavry, A. Stokman & N. van Zanden, *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016*, Nationale politie 2016, p. 103.

11 CBS, 'Fosfaatplafond overschreden door toename mestproductie', persbericht, 11 januari 2016.

12 'Zo gaat kalverfraude. Maar zoiets doe je toch niet?', *de Volkskrant*, 27 januari 2018.

13 Neve e.a. 2016.

14 NVWA, 2018, *Jaarverslag NVWA 2017*. Online beschikbaar op www.nvwa.nl.

15 Neve e.a. 2016.

veel mogelijk te beperken, leidt bij intermediairs bovendien tot grote druk om zich zo ‘dienstverlenend’ mogelijk op te stellen.

In november 2017 kwamen de uitkomsten van een uitvoerig journalistiek onderzoek naar de aard en omvang van de mestfraude in het Oost-Brabantse en Noord-Limburgse Peelgebied naar buiten.¹⁶ De bevindingen waren ontluisterend. In de regio bleken tientallen mestbedrijven, niet minder dan 64 procent van het totaal, in de afgelopen jaren één of meer keren te zijn veroordeeld of beboet. Het artikel schetste een beeld van een gesloten netwerk waarin alle betrokkenen, van boeren, intermediairs en mestverwerkers, tot banken, laboratoria en advocatenkantoren, op de hoogte waren van wat zich afspeelde, maar er allemaal van profiteerden en tegenover de buitenwereld ‘muren van stilzwijgen’ overeind hielden.

In een nader commentaar liet het Openbaar Ministerie weten dat het op dat moment tussen de tien en twintig intermediairs op de korrel had, die als criminele organisaties in de mest werden gezien. Daarnaast liepen er in het hele land nog eens 130 strafrechtelijke onderzoeken naar overtredingen van de Meststoffenwet en het Besluit gebruik meststoffen.¹⁷ Volgens officier van justitie Eveline Smit was het echter dweilen met de kraan open. ‘Er wordt op grote schaal gefraudeerd en daar moet wat aan gebeuren. Het is niet genoeg om alleen het strafrecht in te zetten om dit soort fraude aan te pakken. Het moet minder makkelijk worden om te kunnen frauderen’, aldus Smit.¹⁸ Het was ondanks deze cijfers duidelijk dat de handhaving ernstig tekortschoot. In de provincie Noord-Brabant bleek dat de omgevingsdienst in sommige gemeenten maar eens in de zeven tot dertien jaar een bedrijf inspecteerde.¹⁹ Strafrechtelijk was het bewijs van mestfraude, vanwege complexe regelgeving en gebrek aan specialistische kennis en menskracht om ingewikkelde onderzoeken te kunnen doen, vaak moeilijk rond te krijgen. Als dat wel lukte, ging van de opgelegde straffen weinig preventieve werking uit. Voor intermediairs vielen de boetes meestal in het niet bij de winsten, en ze bleken, evenals ontnemingsvorderingen, vaak oninbaar omdat de rechtspersonen allang failliet waren gegaan, en de verantwoordelijke natuurlijke personen slechts katvangers waren.²⁰

De situatie baarde de regering flink wat zorgen. Nederland heeft in de EU al jaren een uitzonderingspositie die de boeren toestaat om meer mest uit te rijden dan volgens de Europese Nitraatrichtlijn is toegestaan. Deze zogenoemde derogatie geldt binnen de EU voor (delen van) landen met een gematigd klimaat waar het veel regent en de bodem derhalve relatief nat is, omdat dit zorgt voor een hogere opbrengst van het grasland en een groter verlies van stikstof naar de lucht. Deze derogatie wordt echter steeds tijdelijk verleend en in 2018 stond een nieuwe verlenging op de agenda. De

16 J. Dohmen & E. Rosenberg, ‘Het mestcomplot’, *NRC*, 10 november 2017.

17 E. Rosenberg & J. Dohmen, ‘OM ziet “tien tot twintig” bendes in de mestsector’, *NRC*, 12 november 2017.

18 ‘Boeren gebruiken speeltuintjes en ponyweides voor mestfraude’, *RTL Nieuws*, 5 april 2019.

19 ‘Meer controles veehoudend Brabant’, *Brabants dagblad*, 22 december 2017.

20 Neve e.a. 2016.

Europese Commissie volgt de mestfraude met argusogen en minister Schouten van Landbouw vreesde dat het gesjoemel weleens het einde van de uitzonderingspositie kon betekenen. Ze was dan ook opgelucht dat de Commissie wederom besloot tot een verlenging, zij het voor twee in plaats van vier jaar.²¹ Voorwaarde was wel dat Nederland een strategie zou formuleren voor verscherpte handhaving, als voorwaarde voor verlenging van de derogatie tot 2021. Deze strategie zag in oktober 2018 het licht in het document ‘Versterkte handhavingsstrategie mest’, waarin een serie repressieve en preventieve maatregelen werd aangekondigd.²²

De regio’s waar het mestoverschot van oudsher het grootst is, dat wil zeggen de Peel, Twente en de Veluwe/Gelderse Vallei, zouden prioritaire aandacht krijgen. De samenwerking tussen de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zou worden versterkt. De minister liet echter weten dat ze niet zozeer het aantal inspecteurs zou uitbreiden, maar koos voor ‘slimmer’ toezichthouden, handhaven en opsporen, enerzijds door betere samenwerking, ook met andere partners zoals de politie, en anderzijds door het inzetten van moderne technologie. Die benadering is echter om een aantal redenen risicovol.

Om te beginnen is samenwerking zeker een aanbevelingswaardige strategie om ernstige en complexe criminaliteitsproblemen aan te pakken, maar alleen het samenvoegen van alle beschikbare informatie leidt zelden tot zodanig concrete verdenkingen dat er onmiddellijk kan worden ingegrepen, strafrechtelijk of anderszins. Nader onderzoek is vrijwel altijd nodig, maar daarvoor zijn wel voldoende menskracht en middelen noodzakelijk.²³

Technische preventiemaatregelen kunnen, ten tweede, ook buitengewoon effectief zijn, maar ze zijn gewoonlijk beperkt houdbaar. Creatievelingen slagen er vrijwel altijd in, na kortere of langere tijd en al dan niet met *low-tech* vondsten, om zelfs de meest geavanceerde controlesystemen buitenspel te zetten. De ervaringen met GPS-bewaking van vrachtwagens tijdens het laden en lossen van mest, stemmen wat dat betreft niet hoopvol (zie hierna).

Tot slot kan analyse van *big data* inzicht bieden in malversaties – zoals hierna zal worden geïllustreerd vallen *modi operandi* van mestfraudeurs vaak op omdat op macroniveau patronen gaan afwijken – maar dat levert evenmin concrete verdenkingen op en gaat vaak gepaard met een aanzienlijk risico op ‘vals positieve’ signalen, zoals de hierna besproken ‘kalverenfraude’ illustreert.²⁴ Kortom, ook dan is traditioneel onderzoek nodig en inzicht in het denken en handelen van de tegenpartij.

21 ‘Boeren houden ondanks fraude armslag met mest’, *de Volkskrant*, 26 maart 2018.

22 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Versterkte handhavingsstrategie mest*, Den Haag 2018.

23 Zie bijvoorbeeld T. Spapens, ‘Project Emergo: samenwerking bij de bestrijding van criminaliteitsproblemen in het Wallengebied’, *CIROC Nieuwsbrief* 2012, nr. 1, p. 2-3; M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, *Ondermijning door criminele weldoeners, inventariserend onderzoek*, Den Haag: Sdu 2018.

24 Spapens 2012, p. 2-3.

Criminologen zijn het erover eens dat repressie of preventie nooit zullen volstaan om een misdadeprobleem op te lossen, zo lang de fundamentele oorzaak blijft voortbestaan. Vertaald naar de context van mest wil dit zeggen dat zo lang individuele agrariërs in Nederland meer dieren kunnen houden dan dat zij grond bezitten om de geproduceerde mest op te kunnen uitrijden, en het verantwoord afvoeren geld kost, er altijd sprake zal blijven van een fraudeprikkel. De meest duurzame oplossing is dus het verkleinen van de veestapel tot een omvang die past bij het landbouwareaal. Hoewel dat politiek uiterst gevoelig ligt, werden recentelijk de eerste stappen in die richting gezet. In de melkveesector gebeurt dat in de vorm van het streven naar ‘grondgebondenheid’, waarbij een boer met rundvee inderdaad niet meer mest mag produceren dan hij op eigen grond kan benutten. Voor varkens en kippen, die tijdens hun leven, althans in de bio-industrie, de buitenlucht niet of nauwelijks te zien krijgen, is zoiets voorlopig niet mogelijk. Het beleid voorziet wel in een reductie van het aantal varkens, met 1 miljoen dieren. Boeren die dat willen, kunnen hun varkensrechten verkopen aan de overheid en degenen die willen stoppen, krijgen financiële compensatie om die stap gemakkelijker te kunnen zetten.²⁵ Hoewel deze ‘warme sanering’ sommigen bij lange na niet ver genoeg gaat, zal ze een nuttige bijdrage leveren aan de afname van de mestproductie.

3 Het criminele bedrijfsproces

In deze paragraaf staat de vraag centraal op welke manieren wordt gefraudeerd met mest. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de *modi operandi* van de drie belangrijkste actoren in het mestketen: de agrariërs die met hun dieren mest produceren; de intermediairs die verantwoordelijk zijn voor het mesttransport en het verlenen van advies en andere diensten aan de overige partijen in de mestketen en, tot slot, de mestverwerkers.

3.1 Mestproducenten

Mestproducenten kunnen op diverse manieren frauderen. De meest simplistische manier is de overtollige mest ergens in het bos te dumpen, maar gewoonlijk worden iets geavanceerdere methoden gehanteerd. Hoofdzakelijk gaat het om malversaties met productierechten enerzijds, en met gebruiksnormen anderzijds.

Productierechten kunnen worden onderscheiden in varkensrechten, pluimveerechten en fosfaatrechten (voor melkvee). Deze rechten zijn bedoeld om het aantal dieren te reguleren als onderdeel van het beleid om het mestoverschot terug te dringen. Overtreding van de productierechten komt voor de individuele boer neer op meer dieren houden dan waarvoor hij of zij rechten bezit. Dit spaart niet alleen geld uit omdat voor deze dieren geen productierechten worden betaald, maar ook omdat de extra mest die wordt geproduceerd buiten de administratie kan worden gehouden. Uiteraard moet er wel met de boekhouding worden geknoeid, maar dat is betrekkelijk

25 ‘Varkensstank aangepakt’, *Brabants Dagblad*, 1 mei 2019.

eenvoudig en tegelijkertijd moeilijk vast te stellen, omdat op papier alles klopt en de kans op een diepgravende inspectie beperkt is. Boeren blijken desondanks soms grote risico's te nemen. Zo werden in november 2018 zes kippenboeren veroordeeld, van wie er enkele zelfs tienduizenden dieren meer hielden dan waarvoor ze productierechten betaalden. Dit kwam ze te staan op ontnemingsvorderingen en boetes van opgeteld ongeveer een miljoen euro.²⁶

Een variant op het niet registreren van dieren is de zogenoemde 'kalverenfraude', die begin 2018 tot grote ophef leidde. Deze had te maken met het feit dat voor een jonge koe die nog niet gekalfd heeft (een vaars), maar de helft van de fosfaatrechten betaald hoeft te worden. Als twee koeien ongeveer tegelijkertijd bevallen, is het dus lucratief om op te geven dat er een tweeling geboren is, omdat één koe daarmee een aantal maanden langer als vaars in de boeken kan blijven staan. Hoewel agrariërs met deze vorm van fraude veel minder kosten bespaarden dan door de dieren in het geheel niet te registreren, was ze wel erg eenvoudig toe te passen. Boeren moeten geboorten online in een systeem vastleggen, maar controle daarop ontbrak.

In 2017 was het bij de RVO gaan opvallen dat er vaker meerlingen geboren werden dan de 3 tot 5 procent die statistisch gezien waarschijnlijk was. Dat jaar meldde maar liefst 7.700 veehouders hogere percentages meerlingen. Er leek dus sprake van een fors probleem. Minister Schouten van Landbouw zette in februari 2018 in eerste instantie 2.100 verdachte bedrijven op slot, waardoor ze in afwachting van nader onderzoek geen dieren meer mochten aan- of afvoeren. Ook dreigde ze met strafrechtelijke vervolging van fraudeurs.²⁷ Uit haastig uitgevoerde controles bleek dat veel boeren weliswaar administratiefouten hadden gemaakt, maar dat het aantal gevallen van weloverwogen fraude meeviel. De minister zag zich dan ook gedwongen om excuses te maken voor het in een kwaad daglicht zetten van de sector.²⁸ Boeren gaven de complexiteit van het systeem de schuld: toen er nog sprake was van melkquota moest alleen de hoeveelheid geproduceerde melk worden bijgehouden, maar de fosfaatplanner vergde allerlei ingewikkeld rekenwerk.²⁹ Een foutje was dus snel gemaakt. Er werden echter ook nog andere trucs toegepast, zoals het importeren van oudere koeien uit het buitenland, en die als vaars in de administratie opnemen. Aangezien het ontbrak aan informatie-uitwisseling met de buurlanden, was ook hier de pakkans gering.³⁰

De tweede vorm van fraude die bij mestproducenten wordt aangetroffen, is overtreding van de gebruiksnormen. Dit komt neer op het toepassen van meer stikstof en/of fosfaten op het land dan is toegestaan. Het voordeel voor de boer is dat er

26 'Brabantse kippenboeren veroordeeld voor mestfraude', *Brabants Dagblad*, 5 december 2018.

27 'De omvang van het gesjoemel met koeien is verbijsterend', *Brabants Dagblad*, 9 februari 2018.

28 'Minister Schouten betuigt spijt van uitspraken over kalverfraude: "Ik heb de impact onderschat"', *De Volkskrant*, 10 maart 2018.

29 'Zo gaat kalverfraude. Maar zoiets doe je toch niet?', *de Volkskrant*, 27 januari 2018.

30 'De omvang van het gesjoemel met koeien is verbijsterend', *Brabants Dagblad*, 9 februari 2018.

minder mest moet worden afgevoerd, en dus kosten worden bespaard. Ook hier dient er dan wel voor te worden gezorgd dat de zaken op papier kloppen. Er zijn diverse *modi operandi* bekend.

Om te beginnen kunnen boeren de mest zelf gedeeltelijk bewerken door deze te laten opdrogen of door het in een put op het eigen terrein op te slaan. Daarin kan de mest bezinken, waardoor de urine komt bovendrijven. Die wordt afgepompt en gedumpt.³¹ De mest die overblijft kan vervolgens worden uitgereden op het eigen erf, of eventueel tegen een kleine vergoeding bij bevriende bedrijven in de buurt. Bovendien hoeft mest die wordt vervoerd van het ene naar het andere landbouwbedrijf niet te worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Met deze regeling wordt ook gefraudeerd door de mest uit te rijden op eigen grond, terwijl deze op papier naar een collega-agrariër is gegaan.³²

Een andere methode is frauderen met monsters. Een politiefunctionaris gaf in een interview met de auteur ooit het volgende voorbeeld. Een vleesvarkensbedrijf moet 4000 m³ mest afvoeren, hetgeen overeenkomt met ongeveer 4000 ton, waarin een gehalte aan fosfaat zit van 4 kilogram per ton. Een monster wordt gemanipuleerd door er extra fosfaat in te injecteren, waardoor lijkt dat de partij 8 kilogram fosfaat per ton bevat. Het gevolg is dat de boer nog maar de helft hoeft te laten afvoeren en het restant op eigen grond kan dumpen. Daarmee bespaart de agrariër dus al gauw enkele tienduizenden euro's.

Gebruiksnormen worden daarnaast overtreden door mest uit te rijden buiten de toegestane periodes, of door het op een verkeerde, niet emissiearme manier, toe te passen. Zo mag mest niet worden uitgereden in de winter, wanneer er geen gewassen zijn die de meststoffen kunnen opnemen.

3.2 Intermediairs

Intermediairs worden beschouwd als spil in de mestketen en in dat licht ook als centrale actoren in de fraude. Het gaat hierbij om de transporteurs en andere dienstverleners, zoals administratie- en adviesbureaus en advocatenkantoren. Er wordt gefraudeerd met het ophalen, transporteren, afleveren, bemonsteren, wegen en verantwoorden van mest.³³ Ook hier wordt een 'papieren werkelijkheid' gecreëerd, terwijl er in de praktijk heel andere dingen gebeuren.

Om te beginnen kan worden gefraudeerd met vervoersdocumenten. De transporteur neemt op zijn ladingdocumenten eenvoudig de cijfers over die de boer opgeeft, en die kloppen met diens mestboekhouding, terwijl de werkelijke lading een andere hoeveelheid fosfaat en stikstof kan bevatten. Eventueel kan de vervoerder daarnaast ook nog een wel kloppend transportdocument meenemen, dat tijdens een onverwachte controle kan worden overhandigd. Wanneer de mest bijvoorbeeld naar Duitsland

31 T. Spapens (red.), *Handboek milieucriminaliteit*, Amsterdam: Reed Business information 2016.

32 Neve e.a. 2016.

33 Neve e.a. 2016.

gaat, waar het probleem van het mestoverschot niet speelt, maakt het voor de ontvanger aldaar niet uit of de mest op papier een hoog gehalte aan stikstof en fosfaat bevat, terwijl de Nederlandse boer daar juist wel belang bij heeft, omdat hij dan flink kan afboeken, aldus een politiefunctionaris. Er kan ook op andere manieren met het gewicht van een transport worden gefraudeerd, bijvoorbeeld door met (bijna) lege vrachtwagens te rijden, terwijl extra gewicht op de weegbrug wordt geplaatst om de indruk te wekken dat er wel degelijk een forse hoeveelheid mest is vervoerd.³⁴ Ook met bestemmingen kan worden gerommeld, door bijvoorbeeld op papier mest te exporteren, terwijl deze in feite in Nederland wordt gebruikt. Een andere mogelijkheid is om de mest op papier door intermediairs te laten opslaan in silo's of mestkelders, terwijl er in werkelijkheid illegaal wordt uitgereden. Voorts frauderen niet alleen boeren met monsters, maar kan deze 'dienst' ook door intermediairs worden aangeboden.³⁵

Vrachtwagens die mest vervoeren moeten voorzien zijn van GPS-apparatuur die registreert op welke locaties mest wordt geladen en gelost. Ook dat systeem blijkt echter niet geheel waterdicht. Chauffeurs kunnen de apparatuur bijvoorbeeld uitschakelen en met behulp van een bevriende garagehouder een storing fingeren, indien er wordt gecontroleerd.³⁶ Daarbij moet uiteraard wel worden aangetekend dat een dergelijke methode slechts incidenteel kan worden gebruikt, aangezien transporteurs die voortdurend technische problemen hebben met hun GPS-bakens, al gauw opvallen. Kennelijk zijn er echter ook nog andere methoden om het systeem te misleiden.³⁷

Mestadviesbureaus kunnen een faciliterende rol spelen bij de fraude. In november 2018 verrichtten het Openbaar Ministerie, de NVWA en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) onderzoeken in het kader van een onderzoek naar een van de grootste mestadviesbureaus in Nederland.³⁸ Het bureau zou tientallen boeren hebben geholpen met frauderen, door administratief te zorgen voor minder dieren, voor meer grond, of voor het kunstmatig ophogen van de hoeveelheid afgevoerde mest. Het bureau verzorgde de mestboekhouding voor honderden boeren en regelde transporteurs en verwerkers. De adviseur was in 2017 ook al veroordeeld voor het medeplegen van valsheid in geschrifte in een mestfraudezaak. Eerder had hij tegenover journalisten met klem ontkend dat er zoiets als grootschalige mestfraude bestond: er zou hooguit sprake zijn van enkele rotte appels.³⁹

Sommige kleinere faciliteerders richten zich specifiek op het 'regelen' van extra grond. Het zijn bijvoorbeeld particulieren of anderen die geen registratie bij RVO hebben. Ze stellen dan een grondgebruikersverklaring op, al dan niet met medeweten

34 J. Dohmen & E. Rosenberg, 'Het mestcomplot', *NRC*, 10 november 2017.

35 Neve e.a. 2016.

36 Dohmen & Rosenberg 2017.

37 Zie Neve e.a. 2016. Deze worden echter niet nader geëxpliciteerd.

38 E. Rosenberg & J. Dohmen, 'Justitie doet tental invallen in zuiden om mestfraude', *NRC*, 19 november 2018.

39 Dohmen & Rosenberg 2017.

van de daadwerkelijke eigenaar van de grond. De boeren maken in werkelijkheid geen gebruik van de extra grond, maar rijden de mest illegaal op hun eigen land uit.⁴⁰ In april 2019 speelde een dergelijke zaak in Friesland, waarbij een intermediair speelweides en ponyvelden aan boeren had aangeboden. De eigenaren wisten van niets. Ook de boeren beweerden dat zij onwetend waren, maar hadden wel het probleem dat ze moesten uitleggen waar dan de 600 ton mest gebleven was, die op deze grond zou zijn benut.⁴¹ In een enigszins vergelijkbaar voorbeeld in het Brabantse Deurne begonnen twee broers landbouwgrond op te kopen om daarop mest uit te rijden. Ze hadden echter geen vergunning om mest te mogen verwerken. De verantwoordelijke instanties waren daarvan wel op de hoogte, maar grepen lange tijd niet in.⁴²

Zoals hiervoor al aangeduid ziet het Openbaar Ministerie een aantal intermediairs als criminele organisaties. Dit valt mede te verklaren door de gebruikte afschermingstactieken. Mestintermediairs maken gebruik van ingewikkelde bedrijfsstructuren en katvangers om de werkelijke eigenaren van de bedrijven en de meststromen te verhullen.⁴³ Een mesttransport van A naar B, zowel in Nederland als in het buitenland, loopt soms via tientallen rechtspersonen. Wanneer sancties worden opgelegd en de RVO de erkenning intrekt, laten ze deze rechtspersoon ploffen en richten eenvoudig een andere op. Pas sinds 2016 is de RVO aanvragers van vergunningen gaan onderwerpen aan een preventieve screening op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB), om fraudeurs beter de voet dwars te kunnen zetten.⁴⁴

3.3 Mestverwerking

Zoals hiervoor al werd beschreven, staan methoden om mest op innovatieve manieren te verwerken al sinds de jaren tachtig in de belangstelling. Dit lijkt dan ook een ideale oplossing. De meeste landen in de wereld kennen geen mestprobleem of hebben zelfs een tekort, en als de Nederlandse mest wordt verwerkt tot een handzaam product, zijn er volop exportmogelijkheden. De verwerkingskosten zijn echter relatief hoog en tot op heden blijkt het lastig om mest op rendabele wijze in geurloze korrels om te zetten. De markt trok soms ook ondernemers aan waarvan niet duidelijk was of ze regelrechte oplichters waren, of uitblonken in onkunde. Een voorbeeld was het bedrijf AquaPurga, dat beweerde een methode te hebben gevonden die varkensmest omzette in kunstmestvervanger en water en dat tegen zeer lage kosten voor de agrarische sector. Zo'n 500 investeerders staken er gezamenlijk 30 miljoen euro in en tientallen boeren schaften een installatie aan. Die functioneerde echter niet of nauwelijks en in 2013 belandden twee monteurs zelfs met ernstige vergiftigingsverschijnselen in

40 Neve e.a. 2016.

41 'Boeren gebruiken speeltuintjes en ponyweides voor mestfraude', *RTL Nieuws*, 5 april 2019.

42 'Wachten op de volgende mestcowboy', *Brabants Dagblad*, 18 juli 2018.

43 Neve e.a. 2016.

44 Neve e.a. 2016.

het ziekenhuis.⁴⁵ Door deze perikelen en negatieve aandacht in de media ging het snel bergafwaarts, en in januari 2016 werd de onderneming failliet verklaard.

Een andere manier van verwerking waarbij sinds jaar en dag sprake is van hoge verwachtingen, is biovergisting. Daarmee wordt mest enerzijds omgezet in elektriciteit, terwijl er tevens digestaat overblijft dat opnieuw als meststof kan worden gebruikt. De Nederlandse overheid verstrekt boeren jaarlijks fikse subsidies voor vergistingsinstallaties. In 2015 waren er ongeveer 300 in bedrijf, waarvan 100 covergisters. Met name de laatstgenoemde leveren risico's op. Deze installaties hebben, om het vergistingsproces op gang te brengen, behalve mest ook andere organische stoffen nodig, de zogenoemde coproducten. Problemen kunnen ontstaan wanneer vervuilde afvalstoffen als coproduct worden gebruikt. Schadelijke stoffen zoals dioxine, asbest, antibiotica of ziekteverwekkers komen dan via het digestaat in de voedselketen terecht.⁴⁶ Ze kunnen incidenteel ook tot gevolg hebben dat het vergistingsproces op hol slaat, waardoor de installatie zelfs kan exploderen.

De belangrijkste spelers in deze illegale activiteiten zijn de tussenhandelaars, die schadelijk afval mengen met coproducten en deze vervolgens aanbieden aan covergistinginstallaties. De koper heeft niet de mogelijkheid om te controleren waar het product vandaan komt, aangezien de tussenhandelaars weigeren om hun leveranciers bekend te maken, met het argument dat dit concurrentiegevoelige informatie is.⁴⁷ De koper zou immers ook goedkoper rechtstreeks met de afvalproducent zaken kunnen gaan doen, als hij weet wie dat is. De aard van de coproducten wordt op verschillende manieren verhuuld, bijvoorbeeld doordat er geen begeleidende documenten zijn, door onjuiste benamingen te hanteren, of door afval uit allerlei bronnen met elkaar te mengen.⁴⁸ In hoeverre de eigenaren van de covergisters van deze praktijken op de hoogte zijn, is onduidelijk. In verhoren laten ze weten te goeder trouw te zijn en geen mogelijkheden te hebben om na te gaan of vrachtbrieven kloppen. Politie mensen hebben soms wel twijfels of het de eigenaren van covergisters niet opvalt als er stoffen worden aangeleverd die er heel anders uitzien en ruiken dan gewoonlijk, en dat ze de risico's voor de volksgezondheid onderschatten.⁴⁹

Tot slot kan erop worden gewezen dat bedrijven die mest verwerken ook op andere manieren de wet kunnen overtreden. Zo loosde het mestvergistingsbedrijf BioSpares uit Nistelrode in 2014 zulke grote hoeveelheden vervuild afvalwater op het riool, dat

45 A. van Dongen & S. van Mersbergen, 'Een zaak die aan alle kanten stinkt', *Brabants Dagblad*, 28 januari 2015.

46 R. Neve, *Geglobaliseerde afvalcriminaliteit*, Zoetermeer: Nationale politie 2013.

47 R. Neve, J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder & G. van der Zon, *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het nationaal dreigingsbeeld 2012, deel 2, Verstærkingsprogramma Milieucriminaliteit/NDB 2012*, Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten 2012.

48 S. Mehlbaum, 'Hier zit een luchtje aan. Over het wegwerken van afvalstoffen door co-vergisting', *Tijdschrift voor Criminologie* 2018, nr. 2, p. 214-230.

49 Mehlbaum 2018.

een waterzuiveringsinstallatie overbelast en buiten bedrijf raakte. Eind 2015 lekten honderden kubieke meters mest weg uit een silo van de vergistingsinstallatie. De vergunning werd daarop ingetrokken en de directeur veroordeeld.⁵⁰

4 Een groen criminologische analyse van mestfraude

De voorgaande paragraaf liet zien dat mestfraudeurs er een breed scala aan *modi operandi* op nahouden. In deze paragraaf komt de vraag aan de orde hoe mestfraude vanuit criminologisch perspectief kan worden verklaard. Allereerst volgt een meer algemene schets van de wijze waarop criminologen dit type fraude benaderen. Navolgend zullen deze inzichten worden toegepast op de casus van mestfraude.

4.1 Theoretische kaders

Binnen de criminologie wordt het object van studie in enge zin gedefinieerd als het bestuderen van fenomenen die opgenomen zijn in het Wetboek van Strafrecht, ook wel de *mainstream*benadering genoemd. Echter, ‘kritische’ criminologen vinden deze opvatting te beperkt.⁵¹ In hun visie dienen alle vormen van verwijtbaar schadelijk gedrag, ongeacht of het is gecriminaliseerd of niet, onderwerp te zijn van criminologisch onderzoek. De gedachte hierachter is dat wat we beschouwen als criminaliteit een sociale constructie is, waarbij economisch en politiek machtige actoren meer invloed hebben op wat uiteindelijk in de strafwetgeving wordt opgenomen, dan andere bevolkingsgroepen. Dat geldt in nog sterkere mate voor overtredingen van reguleringswetgeving die in eerste lijn bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. De daders zijn in dat geval vooral bedrijven die de overtredingen begaan in de context van hun normale activiteiten (ook wel ‘organisatiecriminaliteit’ genoemd). Bestuursrechtelijke overtredingen worden door de plegers zelf meestal niet als misdaad beschouwd en ook geharnaste mainstreamcriminologen vinden dat ze niet behoren tot het object van studie van criminologie.⁵² Kritische criminologen zien dat anders, vooral omdat overtredingen van reguleringswetgeving opgeteld veel grotere schade aanrichten dan ‘straatcriminaliteit’ in de zin van bijvoorbeeld diefstal, inbraak, vernieling, beroving en geweldsdelicten. Organisatiecriminaliteit brengt veel grotere financiële gevolgen met zich mee, en veroorzaakt ook veel meer menselijke slachtoffers, zowel in fysieke als psychische zin, als schade aan het leefmilieu en aan het welzijn van niet-menselijke soorten.

50 ‘Rechtbank stuurt baas mestbedrijf BioSpares naar gevangenis’, *Brabants Dagblad*, 28 november 2017.

51 Hiermee is niet gezegd dat *mainstream* criminologen in hun studies geen kritische houding aannemen.

52 Deze tegenstelling speelt met name in Angelsaksische landen. In Europa wordt hier genuanceerder naar gekeken, aangezien overtredingen van reguleringswetgeving vrijwel altijd gepaard gaan met commune delicten, met name valsheid in geschrifte. Bovendien is meestal sprake van een strafrechtelijke stok achter de deur, in Nederland in de vorm van de Wet op de economische delicten.

Groene criminologie is een criminologische subdiscipline die begin jaren negentig werd geïntroduceerd.⁵³ Afgezien van het feit dat daarmee de criminologische relevantie van aantasting van het leefmilieu op de agenda werd gezet, was vernieuwend dat niet alleen werd gekeken naar mensen, maar ook naar flora, fauna en complete ecosystemen.⁵⁴ Hoewel de laatstgenoemde vooral als slachtoffers worden bestudeerd, is er ook wel aandacht voor een ‘daderrol’, zoals bij invasieve exoten. Groene criminologen doen onderzoek naar aantastingen van het milieu die strafbaar zijn gesteld of zijn gereguleerd, maar dat niet alleen. Veruit de meesten onderschrijven de opvattingen van de kritische criminologie, aangezien veel gedrag dat schadelijk is voor het milieu niet is gecriminaliseerd, of zelfs niet gereguleerd. Ook daarbij spelen ongelijke machtsverhoudingen tussen economische en politieke actoren enerzijds, en ‘gewone’ burgers anderzijds, maar ook tussen de *Global North* en *Global South*, een wezenlijke rol.⁵⁵

Mestfraude kan onmiskenbaar worden beschouwd als een vorm van organisatiecriminaliteit: de strafbare feiten worden gepleegd door reguliere bedrijven, in de context van hun normale bedrijfsvoering. Vanuit criminologisch perspectief wordt organisatiecriminaliteit ten eerste verklaard met de gelegenheidstheorie en beschouwd als de uitkomst van een rationeel keuzeprocess.⁵⁶ Er is sprake van gemotiveerde daders, geschikte ‘doelwitten’ en het ontbreken van effectieve toezichthouders.⁵⁷

Ten tweede kunnen plegers van organisatiecriminaliteit hun gedrag vaak eenvoudiger wegrationaliseren dan plegers van straatcriminaliteit. Een straatcrimineel zal ontkennen dat hij het strafbare feit heeft gepleegd, terwijl een witteboordencrimineel ontkent dat *überhaupt* sprake is van een strafbaar feit. Sykes en Matza (1957) hebben vijf neutralisatietechnieken onderscheiden die nog altijd relevant zijn, namelijk

- 53 Groene criminologie moet niet worden verward met ‘*environmental criminology*’, een subdiscipline die zich richt op kenmerken van de (gebouwde) omgeving in relatie tot criminaliteitsrisico’s en preventie.
- 54 D. van Uhm & T. Spapens, ‘Groene criminologie’, *Tijdschrift voor Criminologie* 2018, nr. 2, p. 131-141.
- 55 R. White, ‘Transnational environmental harm and eco-global criminology’, in: S. Giora Shoham, P. Knepper & M. Kett, *International Handbook of Criminology*, Boca Raton FL: CRC Press 2010, p. 231-257. Er bestaat ook een kleine subdiscipline van ‘plattelandscriminologie’ (*rural criminology*). Deze richt zich tot op heden echter maar in beperkte mate op misdaad die door de agrarische sector wordt gepleegd. Zie: R. Weisheit, ‘Rural Crime from a Global Perspective’, *International Journal of Rural Criminology* 2016, nr. 1, p. 5-27.
- 56 S. Simpson & D. Weisburd, *The criminology of white-collar crime*, New York: Springer 2009.
- 57 Er is daarbij wel discussie over de ‘geschikte doelwitten’. In de gelegenheidstheorie zijn dat waardevolle objecten die bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn voor diefstal. Veel organisatiecriminaliteit ontstaat echter door voorgeschreven handelingen achterwege te laten (*crimes of omission*) en dan is er dus strikt genomen geen doelwit. Zie: W. Huisman & J. van Erp, ‘Opportunities for Environmental Crime. A Test of Situational Crime Prevention Theory’, *British Journal of Criminology* 2013, nr. 6, p. 1178-1200.

het ontkennen van verantwoordelijkheid; ontkennen dat schade is veroorzaakt; het slachtoffer mede de schuld geven (hij vroeg erom); het recht betwisten van degenen die de dader op diens gedrag aanspreken (kijk eens wat ze zelf allemaal uithalen); en een beroep doen op hogere loyaliteiten (ik moest mijn familie beschermen).⁵⁸

Ten derde wordt de spanningstheorie (*strain theory*) gebruikt om deze vorm van criminaliteit te verklaren. Deze gaat ervan uit dat er spanning kan bestaan tussen de doelen die een dader wil bereiken, zoals rijkdom en status, en wat hij met legale middelen kan realiseren. Om die spanning op te heffen gaat de dader ertoe over om de wet te overtreden. Het omgekeerde is ook mogelijk, in de vorm van het willen voorkomen dat opgebouwde financiële voorspoed en maatschappelijke status verloren gaan. Wanneer sprake is van organisatiecriminaliteit, speelt vooral dat laatste.

Tot slot kan een organisatie die structureel wetten en regels overtreedt, of een branche waarin dat gebeurt, worden benaderd als een ‘deviante subcultuur’, waar andere normen en waarden gelden dan gemiddeld in de samenleving of in de bedrijfstak. Dit ontstaat op bedrijfsniveau bijvoorbeeld wanneer het management een bedrijfscultuur promoot waarin voortdurend de nadruk wordt gelegd op de ‘strijd’ die wordt gevoerd met concurrenten, die ‘koste wat het kost’ moet worden gewonnen.⁵⁹ Ook branches, althans grote delen daarvan, kunnen te maken krijgen met zware maatschappelijke afkeuring, denk bijvoorbeeld aan bankiers sinds de financiële crisis. Dit kan tot gevolg hebben dat de leden zich terugtrekken in hun eigen kring, waardoor de al bestaande afwijkende normen en waarden eerder worden versterkt dan verminderd. ‘Kritische’ criminologen leggen zoals aangegeven de nadruk op de institutionele omgeving en daarbinnen spelende machtsverhoudingen.⁶⁰ Het perspectief van *state-corporate crime* is binnen de *critical criminology* een van de benaderingen die voor de mestcasus interessant is. Deze kijkt naar verwijtbaar schadelijk gedrag op het grensvlak van bedrijven en de overheid. Bedrijven kunnen om te beginnen door de staat worden aangezet tot dergelijk gedrag. Wanneer bijvoorbeeld de Amerikaanse beschuldiging aan het adres van het Chinese telecombedrijf Huawei klopt dat het zijn producten op last van de Chinese overheid moet voorzien van ‘achterdeurtjes’ ten behoeve van spionage of zelfs sabotage, zou dat een schoolvoorbeeld van *state-initiated corporate crime* zijn. Ten tweede kan de overheid organisatiecriminaliteit faciliteren door regels te stellen die tekortschieten om de veiligheid van het personeel of de samenleving, met inbegrip van het milieu, te garanderen, of door deze welbewust onvoldoende te handhaven (*state-facilitated corporate crime*).⁶¹

58 G. Sykes & D. Matza, ‘Techniques of neutralization: a theory of delinquency’, *American Sociological Review* 1957, nr. 6, p. 664-670.

59 Zie M. Punch, *Dirty Business. Exploring Corporate Misconduct*, London: Sage Publishing 1996.

60 R. Agnew, *Towards a unified criminology*, New York en Londen: New York University Press 2011.

61 R. Kramer & R. Michalowski, ‘The Original Formulation’, in: R. Michalowski & R. Kramer (red.), *State Corporate Crime. Wrongdoing at the Intersection of Business and Government*, New Brunswick NJ: Rutgers University Press 2006, p. 18-26.

4.2 Analyse van verklaringen voor mestfraude

De eerste theorie die hiervoor werd onderscheiden is de gelegenheidstheorie. Zoals hiervoor werd geschetst, wordt mestfraude eerst en vooral gekoppeld aan financiële motieven. De veehouderij wordt door de markt en regelgeving gedwongen tot maximale efficiëntie en het afvoeren van mest is daarbij een stevige kostenpost. Ook intermediairs staan daardoor onder druk: wanneer ze de mestproducent niet de gewenste ‘service’ verlenen, zoekt deze al snel een ander die wel bereid is tot ‘meedenken’. Voor mestverwerkers, tot slot, geldt dat sprake is van een criminogeen risico omdat zij, net als afvalverwerkers, eerst geld ontvangen voor het in ontvangst nemen van mest, en pas daarna kosten moeten gaan maken om deze te verwerken. Dit kan leiden tot het zoeken naar goedkopere methoden, zoals dumpen, de mest, al dan niet na enige bewerking, illegaal exporteren, of besparen op coproducten, ook al zijn er aanwijzingen dat daarmee iets mis is. Gezien de relatief hoge kosten van het afvoeren van mest kan – met een enigszins ruime interpretatie van dat begrip – ook worden gesproken van een aantrekkelijk ‘doelwit’. Ten derde laten de klachten zien dat onvoldoende, of ineffectief toezicht hier eveneens een rol speelt, althans in de optiek van degenen die in de handhavingspraktijk werkzaam zijn.

De daders passen verschillende neutralisatietechnieken toe. Om te beginnen wordt het overbemesten van grond niet gezien als een criminele handeling. Mest is, zoals aangeduid, ook noodzakelijk voor het kweken van gewassen en de aangerichte vervuiling van bodem en grondwater is betrekkelijk onzichtbaar, terwijl de schade een optelsom is van afzonderlijke kleine schades. Een frauderende mestproducent kan dus voor zichzelf gemakkelijk volhouden dat hij slechts een verwaarloosbare bijdrage aan het probleem levert, of stellen dat de normen als zodanig veel te strikt zijn. Daarmee wordt ook verwezen naar de rol van de markt en de overheid. Zo wordt geklaagd over de complexiteit van de regelgeving en onduidelijke signalen die de handhavers afgeven. Mehlbaum (2018) haalt bijvoorbeeld een verdachte aan van malversaties rondom covergisting die stelde dat hij in de war was geraakt omdat de NVWA telkens een andere uitleg verschaftte over de registratie van transporten. Zelfs een onderzoeker van het Planbureau voor de Leefomgeving wees erop dat de fraude niet alleen een gevolg is van de hevige concurrentie, maar ook van de strenge milieuwetten. ‘Al die bedrijven zoeken de grenzen van de regels op om een inkomen te genereren’, aldus deze landbouwexpert.⁶² Hoewel zijn opvatting ter discussie kan worden gesteld (zie hierna), wordt hiermee dus gehint naar hogere loyaliteit: zonder fraude is het onmogelijk om het boerenbedrijf gaande te houden en een boterham te verdienen. Enkele voor mestfraude veroordeelde kippenboeren hadden na een uitbreiding van hun stallen of financiële tegenslag, bijvoorbeeld geen middelen meer om extra productierechten aan te kopen. Minder kippen houden zou echter funest zijn geweest voor de omzet. Deze boeren kozen er dus voor om het bedrijf zonder de

62 ‘Boer sjoemelt ook met varken en kip’, *de Volkskrant*, 9 mei 2018.

verplichte pluimveerechten op volle sterkte door te zetten.⁶³ Overigens is het maar de vraag of het beeld van de financieel worstelende boer terecht is: recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat slechts 16% van de boeren op een minimuminkomen zit, terwijl 30% ten minste een inkomen geniet van een- tot tweemaal modaal en 37% zelfs meer dan tweemaal modaal.⁶⁴ Uiteraard kunnen agrariërs investeringsbeslissingen nemen die verkeerd uitpakken, maar de suggestie dat er ook met een goed geleid boerenbedrijf zonder fraude geen droog brood te verdienen zou zijn, is ver bezijden de werkelijkheid.

Het gaat echter niet alleen om financiën. Aan de hand van de spanningstheorie kan worden gesteld dat ook andere factoren zorgen voor druk. Zo zou het fosfaatreductiebeleid de boeren het gevoel hebben gegeven in de kou te zijn gezet, waarna ze met alle middelen probeerden te voorkomen dat ze hun geliefde dieren moesten wegdoen. Een geïnterviewde melkveehouder omschreef haar frauderende collega's zelfs als 'een kat in het nauw'.⁶⁵ Het gevoel klem te zitten in een ongewenste situatie zonder daar invloed op uit te kunnen oefenen, komt ook in andere signalen naar voren. Zo is de productie in de veehouderij verbonden met prijzen die op de wereldmarkt worden bepaald. In mei 2019 bezette een actiegroep een grootschalige varkenshouderij in het Brabantse Boxtel, om aandacht te vragen voor de bio-industrie. In de reacties daarop werd onder meer onderstreept dat boeren zich zien als een radertje in een systeem van schaalvergroting en lage prijzen en dat 65% het gevoel heeft dat zij vooral voor de directeurs van banken, supermarkten en toeleveranciers werken.⁶⁶ Niet duidelijk werd echter of dat wil zeggen dat er onder boeren een groot draagvlak is voor fundamentele hervormingen, als zij daarbij zouden worden gefaciliteerd.

Hoewel dit alles vanzelfsprekend geen rechtvaardiging biedt voor fraude, kan het wel het gevoel versterken dat men zich als agrariër voortdurend moet verdedigen tegen een vijandige 'buitenwereld', en dat men zich vervolgens als groep gaat afsluiten en eigen normen begint te ontwikkelen. Dat de veehouderij zich aangevallen voelt door de als voortdurend negatief ervaren houding van buitenstaanders, komt uit tal van mediapublicaties naar voren.⁶⁷ Het gaat vanwege de diversiteit van de agrarische sector en een gebrek aan gegevens echter te ver om te spreken van een subcultuur, laat staan een deviante.

Tot slot is de vraag of we in het geval van mestfraude kunnen spreken van een vorm van *state corporate crime*. Het is opvallend dat het mestprobleem al zo'n veertig jaar op de agenda staat en het nog altijd niet is gelukt om het effectief te beteugelen.

63 'Brabantse kippenboeren veroordeeld voor mestfraude', *Brabants Dagblad*, 5 december 2018.

64 Algemene Rekenkamer, *Rapport bij de nationale verklaring 2019*, Den Haag 2019.

65 'De omvang van het gesjoemel met koeien is verbijsterend', *Brabants Dagblad*, 9 februari 2018.

66 'Sympathie gaat meteen naar de boer', *de Volkskrant*, 15 mei 2019.

67 Zie bijvoorbeeld: 'Geef de veehouderij een kans', *Brabants Dagblad*, 19 maart 2018; 'Boeren verdienen al lang geen goede boterham', *Brabants Dagblad*, 20 april 2018.

Critici van het gevoerde beleid spreken dan ook regelmatig van een overheid die de machtige lobby van de agrarische sector en het economische belang ervan, altijd boven de kwaliteit van het milieu heeft gesteld. Door de nadruk te leggen op zelfregulering zouden er door de overheid te weinig grenzen aan de intensieve veehouderij zijn gesteld, waardoor deze volkomen ontspoorde. Individuele boeren kiezen steeds voor hun eigen belang en niet voor het collectief, waardoor van zelfopgelegde restricties weinig terechtkomt. Voor de enige logische consequentie, het verplicht reduceren van de veestapel, werd pas gekozen toen dit door zware druk vanuit de EU onvermijdelijk werd. Tegelijkertijd wordt het alternatief van duurzame biologische veehouderij – waarbij per definitie geen sprake is van overproductie van mest – niet of nauwelijks ondersteund, bijvoorbeeld door vrijstelling van het stelsel van fosfaatrechten.⁶⁸ Dergelijke maatregelen, of meer subsidiëring, zouden biologische producten tevens goedkoper maken en concurrerender in de winkels.

Opeenvolgende overheden zetten daarnaast op allerlei niveaus (nationaal, provinciaal, bij de waterschappen en de omgevingsdiensten) structureel te weinig handhavingcapaciteit in om de boeren te controleren, terwijl fraudeurs vaak alleen door middel van fysieke inspecties kunnen worden gepakt. Daarmee is overigens niet gezegd dat het bewijs gemakkelijk te leveren valt, vanwege de complexiteit van de regelgeving. Wanneer er boetes worden opgelegd, vallen die lang niet altijd te innen. Er zou dus kunnen worden gesteld dat hier inderdaad sprake is van door de overheid gefaciliteerde criminaliteit.

Daar staat tegenover dat de Nederlandse overheid door de jaren heen wel degelijk beleid heeft gevoerd om het mestprobleem te verkleinen. Er is primair ingezet op zelfregulering, zoals hierboven aangegeven, maar ook op preventie, bijvoorbeeld door de hoeveelheid schadelijke stoffen in het veevoer te verminderen, door het subsidiëren van methoden van mestverwerking, zoals biovergisting, en meer recent door te verplichten dat mesttransporteurs hun vrachtwagens van GPS-bakens voorzien, zodat ze in *real time* kunnen worden gevolgd. Het concept *state-corporate crime* heeft in zekere zin ook zijn beperkingen, bijvoorbeeld omdat het weinig aandacht besteedt aan *checks and balances* binnen de overheid, alsmede aan de rol van bovenstatelijke actoren. Zoals hierboven al werd aangeduid, is in het mestdossier de EU ook een belangrijke speler die de bewegingsvrijheid van Nederland de laatste jaren steeds meer is gaan inperken, vooral door te dreigen de uitzonderingspositie van ons land te beëindigen. Daarnaast kan niet worden gesteld dat bij de opsporingsinstanties sprake is geweest van onwil tot optreden, gezien de tientallen opsporingsonderzoeken die jaarlijks worden uitgevoerd.

Tot slot wijzen groene criminologen op structurele economische factoren in relatie tot het milieu. De gedachte daarbij is dat de effecten van maatregelen om het milieu beter te beschermen, voortdurend teniet worden gedaan doordat tegelijkertijd

68 ‘De biologische boer wil af van dure fosfaatrechten’, *Trouw*, 27 juni 2018.

steeds wordt gestreefd naar economische groei.⁶⁹ Zo lang binnen de Nederlandse veehouderij productie op industriële schaal de norm blijft, zal geen enkele maatregel afdoende blijken om de mestproblematiek op te lossen.

5 Tot slot

De voorgaande beschouwing laat zien dat mestfraude een complexe problematiek is, die in dit artikel slechts zeer beknopt kon worden ontleed. Nader onderzoek naar het onderwerp is dan ook dringend noodzakelijk. Om te beginnen is meer inzicht nodig in de aard van de daders. Zo bieden de beschikbare gegevens maar weinig inzicht in de achtergrond van de betrokken boerenbedrijven. Het beeld dat uit de media oprijst van kleinschalige familiebedrijven die gedwongen worden tot keuzes waar ze mogelijk in meerderheid niet achterstaan verdient nader onderzoek. In hoeverre kunnen dergelijke bedrijven worden geholpen bij een overgang naar een milieuvriendelijkere productiewijze?

Ten tweede valt op dat als het gaat om het criminele bedrijfsproces de nadruk sterk ligt op de fraudeerende mestproducenten, lees de boeren, terwijl in de dreigingsanalyses van de politie juist de nadruk ligt op de rol van de intermediairs. Wanneer we kijken naar de afschermingsmethoden die zij in een aantal gevallen toepassen, in de vorm van verhullende zakelijke constructies en het inzetten van katvangers, waarmee ze sancties vaak weten te ontlopen, is het de vraag of we hier inderdaad niet moeten spreken van ondermijnende, georganiseerde misdaad. Dit roept ook de vraag op waarom deze actoren toch relatief weinig aandacht krijgen van handhavers, wanneer we het aantal controles bij intermediairs afzetten tegen het totaal.

Ten derde laat de hier gepresenteerde analyse zien dat mestfraude vooral wordt verklaard door een persistente gelegenheidsstructuur. Die vloeit eerst en vooral voort uit de disbalans tussen mestproductie en de hoeveelheid beschikbaar land. Daaraan kan worden toegevoegd dat het op rendabele manier verwerken van mest al op de agenda staat sinds het mestprobleem ontstond, maar dat het maar niet lukt om dit te realiseren. Nader onderzoek, vanuit een multidisciplinair perspectief, naar de vraag waarom de overheid er in de afgelopen vijftig jaar niet in is geslaagd om de mestproblematiek, en later de mestfraude, effectief te beteugelen, is dan ook zeer gewenst.

Tot slot is gevraagd om een korte reflectie op de hoofdvraag van deze bundel, namelijk hoe effectief de bestaande regelgeving is met betrekking tot het beperken van de milieu-impact van de landbouw? Die vraag valt op grond van de uitgevoerde analyse maar in beperkte mate te beantwoorden. Handhavers zijn daarover desgevraagd niet geheel eenduidig. Enerzijds beoordelen ze de regelgeving op zichzelf als sluitend, maar anderzijds klagen ze ook over de complexiteit ervan en strafmaten

69 M. Lynch, M. Long, K. Barret & P. Stretesky, 'Is it a crime to produce ecological disorganization?', *British Journal of Criminology* 2013, nr. 6, p. 997-1016.

waarvan maar weinig preventieve werking lijkt uit te gaan. Deze bijdrage laat echter vooral zien dat het probleem meer ligt in de wijze waarop de bestaande regels worden gehandhaafd. Het fundamentele probleem ligt echter bij de structurele kenmerken van de Nederlandse veehouderij. Zo lang die niet wezenlijk veranderen, zal elke landbouwminister gedwongen zijn te schipperen tussen economische belangen en het belang van milieu en dierenwelzijn.